

東京都における地球温暖化対策をめぐる 政策過程に関する予備論的考察

— 地方レベルの先進的施策に見る政策的動態の意義とその含意 —

青木 一益・元木 悠子

キーワード：地球温暖化問題 自治体政策過程 CO₂総量削減義務化 排出権
取引制度 再生可能エネルギー 分権型エネルギー・ガバナンス

I はじめに

1 本研究の背景

1990年代以降の地球温暖化問題への対応を契機に、わが国地方レベルにおいて従来にない政策的動態（policy dynamics）が顕在化しつつある。それは、これまで中央政府の専管事項と考えられてきた、エネルギー問題への自発的な対応を志向する、地方自治体（以下、自治体）による一連の施策展開である。具体的には、風力、太陽光、バイオマスなどの再生可能エネルギーの導入、エネルギー使用の抑制・効率化、森林再生のための課税といった各種対策により、二酸化炭素（以下、CO₂）排出量の削減とともに、域内エネルギー需給の最適化や地域ネットワーク化が目指されている。すなわち、そこでは、基幹的社会インフラであるエネルギー・システムに係わる問題に対して、地方政府たる自治体が独自のコミットメントを見せはじめているのである。

このような、新たな政策動向の背景的要因としては、大要、以下の3点を指摘することができる。

a) 折からの地方分権改革の流れの中、京都議定書の目標達成に必要とされ

る政策対応の中央政府による不作為を受け、環境保全に纏わるエネルギー問題に対する一義的責任は、国ではなく、むしろ自治体にあるとする理解が醸成された——統治要因。

b) 風力や太陽光などの小規模分散型のエネルギー源や、燃料電池やマイクログリッド（microgrid）といった新たなエネルギー・システムは、エネルギー需給の近接を可能とするため、その導入・普及策は、個々の需要家により近い存在である自治体に親和的な政策課題とされた——技術要因。

c) 1995年以降の電力自由化の進展により、既存電力10社による地域独占体制が流動化する中、新規発電事業者、環境NPO/NGO、大手シンクタンクなどの新たなアクターが自治体政策過程に登場し、「エネルギーの地産地消」や「域内エネルギー・セキュリティの向上」といった、かつてないアイデアの実践を求めた——市場要因。

統治・技術・市場に纏わる——そして、それ故に構造的ともいえる——以上の要因変化は、ひいては、温暖化問題をめぐるエネルギー・ガバナンスのあり方に変化を促すものである。つまり、地方レベルにおけるエネルギーをめぐる新たな政策的動態により、従来の大規模集中型のエネルギー・システムに対応した中央集権型のガバナンス構造が、分散化・分権化を遂げるという、かつてない変化の招来が予期されるのである。

事実、近年では、知事選のローカル・マニフェストに「域内エネルギー自給率の改善」が公約として掲げられた例がある他、バイオマスや風力といった再生可能エネルギーの普及を通じたまちおこしや、既存の電力系統に依存しない地域固有のエネルギー・マネージメント・システムの構築に取り組む複数の基礎的自治体を見ることができる。これらの動向は、そのいずれもが、エネルギーをめぐる地方自治の拡充を通じて、地域社会・経済の中央依存からの脱却を模索するものであり、そこでの施策展開には、エネルギー・ガバナンスの分権化とより自律的なまちづくりとが共振する、新たな作用の胎動が看取されるのである。

2 本稿における基本的な問題関心

このように、温暖化問題に取り組む自治体が数多く見られる中、本稿が分析対象とする東京都の一連の施策は、他の自治体のみならず、国をも凌ぐ先進性と実効性を兼ね備えるものとして、対策推進を唱道（advocate）する環境NPOなどから、高い評価を受ける傾向にある。

たとえば、都は、2000年以降、その必要性が多くの論者によって指摘されながら、国レベルでの導入が困難とされている、CO₂の排出規制策や排出権取引市場の創設を掲げ、来年（2008年）度中の条例改正において、その実現をはかるとしている。また、政策遂行の中核を担う都行政としても、石原知事のリーダーシップの下、世界で最も環境負荷の少ない都市づくりを目指すとともに、本来国がやるべき対策を国に代わって都が実行するとして、国への対抗意識を露わにし、むしろアグレッシブともいえる姿勢を全面に打ち出す感がある。そして、このことが、国レベルの政策的停滞により京都議定書の目標達成が危ぶまれる中、自らその打破を掲げる東京都の動向にポジティブな期待が寄せられる所以となっている。

また、都の施策展開に対するこのような期待は、今日、中央政府による都の施策の後追いによる模倣という事態により、その域を超え現実のものとなりつつある。たとえば、国は、2005年の「地球温暖化対策の推進に関する法」（以下、「温対法」）の改正により、「温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度」を導入したが、これに先立つこと5年、都は既に類似の「地球温暖化対策計画書制度」の導入を果たしていた。かつ、最近の報道によれば、同計画書制度の延長線上の施策として企図される、CO₂の排出規制策をも追従・模倣しようとする、国レベルの政策動向が指摘されている。

さらに、都が実施する先進的な対策は、他の自治体よりも模倣される傾向にある。たとえば、2007年、都は、都有施設で実施する電力入札において、購入電力の省CO₂化（グリーン化）をはかるとした「グリーン電気購入制度」を開始するとしたが、およそ10の自治体において本制度の導入が検討されよ

うとしている。あたかも、そこには、都行政の政策立案機能をシンクタンクのそれに見立て、都から発信される先進的なアイデアを、顧客たる国や他の自治体が採用の上、自らの政策決定に役立てるかのごとき状況が見られるのである。

したがって、以上からは、都における施策展開には、東京という一地域のみならず、国や他の自治体における温暖化対策のあり方をも規定するという意味において、自治体間及び中央-地方間にわたる作用が看取されるのであり、そこでの政策的動態に見出されるべき意義は、一自治体の枠を越え、わが国全体の温暖化対策の帰趨という、より大きな政策的コンテキスト (policy contexts) の下で把握・理解される必要がある、との指摘が可能となる。

しかしながら、その一方で、東京都という自治体において、なぜ、そして、どのように実際の施策展開が可能となり、そこには如何なる課題や問題点が見出され得るのかという、よりクリティカルな 이슈に考察を加えた研究は、寡聞にしてその例を見ない。既に触れたように、かつて、エネルギーをめぐる政策課題への対応が中央政府の専管事項と見なされていた点に鑑みれば、国に先んじるかのごとき都の動向に対して、このようなパースペクティブから接近することは、わが国におけるエネルギー・ガバナンスの変化——つまりは、分権化——のあり方を占う上で、重要かつ不可欠な営為といえよう。

そこで、目下、筆者らは、都における温暖化対策をめぐる一連の政策過程を分析の俎上にのせ、これら 이슈の解明に取り組んでいる。本稿においては、以上で見た問題関心の下、現在進行形の研究課題を遂行する中で得られた、現時点における調査成果を報告するとともに、そこでの知見に若干の予備論的考察を加えることとしたい。

II 調査方法

本研究の主たる調査方法は、東京都における温暖化対策を題材とした事例研

究（case studies）の手法に依っている。具体的には、対策が本格化する端緒となった2000年の条例制定以降、およそ7年にわたる当該政策過程の実際を把握するために、筆者らは、関係各位への対面による聞き取り（ヒアリング）調査を実施してきた（その概要については、以下の表II-1を参照）。

表II-1 東京都におけるヒアリング調査の概要（2007年9月18日現在）

実施期間	2002年6月～2007年9月
対象者数（のべ人数）	15人
のべ時間（1人約2時間）	30時間
ヒアリング対象者	都庁職員、都議会議員、都議会政党関係者、都審議会委員（環境NPO関係者、学識経験者）、国会議員、中央省庁職員

また、本研究では、ヒアリング調査に加えて、行政・議会・企業関連の公開・非公開の文書資料、一般公開される都主催の意見交換会やセミナーへの出席、あるいは、都庁ホームページといったウェブサイトから得られる情報からも、研究遂行上必要となる知見の収集をはかった。

ヒアリング調査にあたっては、匿名による実施を前提にして、対象者に協力を求めた。これは、過去の経緯のフィードバックの上に、将来にわたる対応が求められる政策課題に当事者として関与する関係各位が、自らの見解や事実関係を脚色や忖度なく語るための必須の条件になる、との筆者らの考え方を反映している。事実、ほぼ全てのヒアリング対象者が、筆者らの意見聴取に応じるにあたり、氏名を非公表とすることを求めた。このような、匿名によるヒアリングから得た知見には、上記のメリットが期待できる反面、描写の客観性や真偽を事後的な検証に伏すことができないデメリットがある点は、あらかじめ指摘されるべきことといえよう。

なお、ここで改めて確認するまでもないが、以下のIIIに述べる事例研究の知見やIVにおける考察の内容は、ヒアリング調査に応じた各位の了承するところではなく、そこにあり得べき誤りは、全て筆者らの責任に帰すべき

ものである。

III 都における温暖化対策をめぐる政策過程——事例研究で得た 知見報告

本章では、事例研究で得た知見を基に、時系列に沿った3つの時期区分において、都における温暖化対策をめぐる政策過程を概観する。

1 温暖化対策の政策的端緒と野心的構想

(1) 「環境確保条例」における「地球温暖化対策計画書制度」の導入

2000年12月制定の「都民の健康と安全を確保する環境に関する条例」(以下、「環境確保条例」)¹においては、都が新たにに取り組むべき政策課題として、自動車公害対策とともに地球温暖化対策が位置づけられ、都の法体系上、CO₂排出量の抑制に係わる措置がはじめて条文化された。都は、同条例第2章「環境への負荷の低減の取組」の下、当該条項を設けるにあたり、可能な限り先駆的な仕組み・枠組を導入するとの観点から、自動車利用、事業活動、施設建設などに伴う環境負荷の低減を促す措置として、当該責任者に対する計画書の作成と提出の義務づけをはかることとした²。

一方、国レベルの温暖化対策に関しては、「エネルギー使用の合理化に関する法律」(以下、「省エネ法」)の下、エネルギーの有効利用の観点からCO₂排出削減をはかる目的で、工場・事業場(事業活動)、建築物、機械器具の3つに係わる措置が既に制度化されていた。そこで、都行政担当部課(環境保全局

1 本条例は、2000年12月22日の「東京都公害防止条例」(1969年7月制定)の全面改訂により成立し、その後、2001年、03年、04年、05年、06年に改正されている。

2 第14回東京都環境審議会議事録、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/14kai.htm> (2007年9月5日) 参照。

総務部企画課（当時）、その後2000年4月に環境保全局は環境局に改組）としても、これを参考に、事業活動及び建築物のエネルギー消費抑制に係わる措置の導入をはかった³。具体的には、同条例施行規則（2001年3月制定）において、事業活動に関する措置を「地球温暖化対策計画書制度」（2002年4月施行）、建築物に関する措置を「建築物環境配慮制度」（2002年6月施行）として、その詳細が規定された。

当時の「省エネ法」（1998年改正）は、年間電力使用量が1,200万kWh以上または熱・燃料使用量が3,000kl以上（原油換算）の「第一種エネルギー管理指定工場」に該当する工場・事業場のうち、5業種（製造業、鉱業、電気供給業、熱供給業、ガス供給業）に属するもののみに対し、エネルギー使用量の定期報告、エネルギー使用合理化マニュアルの作成、及び、エネルギー使用の合理化に関する中長期計画（3～5年）の作成・提出を義務づけていた。また、取り組みの内容が著しく不十分と判断された場合には、国が合理化計画の作成を指示し、それに従わない事業者には、公表、命令、罰則（罰金）の措置を講じることができるとした。ただし、事業者の定める目標や具体的内容（管理、計測・記録、保守・点検など）が個々の自主判断に委ねられ、事業者による計画書の公表義務は課されていないかった。

加えて、「省エネ法」の下では、年間電力使用量が600万kWh以上または熱・燃料使用量が1,500kl以上（原油換算）の「第二種エネルギー管理指定工場」に対する措置は、エネルギー使用状況などの記録義務のみとされ、エネルギー使用合理化が著しく不十分と判断された際も、国からの勧告に止まっていた。これに対して、都は、オフィス・ビルなどが多数立地する地域特性や、これから業務部門からのCO₂排出量が運輸部門に次いで多い現状に鑑み（以下の表III-1を参照）、当該事業者への対策強化をはかるとして、「地球温暖化対策計画書制度」の下、エネルギー使用にかかる計画の作成・提出義務の対象事業者

3 同上。

の該当基準を「省エネ法」のそれよりも厳しいものとした⁴。具体的には、年間電力使用量が600万kWh以上または熱・燃料使用量が1,500kl以上（原油換算）の事業所——つまり、「省エネ法」の「第二種エネルギー管理指定工場」——を、「地球温暖化対策計画書制度」におけるエネルギー使用量の多い大規模事業所として規定し、当該事業者に対して「地球温暖化対策計画書」の提出を義務づけることとした。

表Ⅲ-1 東京都における二酸化炭素排出量の伸びと構成比（単位：千t）

	1990年度	2000年度	増減
産業部門	9,700	6,800	30%減少
業務部門	16,000	19,000	17%増加
家庭部門	13,000	14,000	9%増加
運輸部門	18,000	21,000	19%増加
その他	830	1,100	37%増加
（合計）	（58,000）	（63,000）	（9%増加）

出典：東京都環境審議会第1回企画政策部会資料2，1頁を基に作成。

同時に、「地球温暖化対策計画書制度」では、「省エネ法」のように、単に事業活動全般に係るエネルギー使用状況を報告させるのみならず、CO₂など温室効果ガスの排出抑制のための今後3年間の措置と目標（ただし、目標数値は自主的に設定）、及び、その結果の報告も義務づけた。また、「省エネ法」には規定のない計画書や報告書の公表義務についても、計画書については3年間、報告書については90日間、事業者自らが公表（閲覧やホームページへの掲載など）することとした。さらに、これらの義務を事業者が履行しない場合には、都が勧告の上、事業者名を公表する措置を導入した。

なお、本施策の実施にあたり、都行政は、自らが実施していた「ばい煙調査」を基に、「地球温暖化対策計画書制度」の導入により新たに計画書提出義務を

4 東京都環境局都市地球環境部職員へのヒアリング，2004年3月11日実施。

負う都内事業者を探索していった。この調査は、都内のボイラーや棄物焼却炉などを有する工場や事業場を対象に、施設の稼働状況、規制基準遵守状況、燃料・原料の使用状況、窒素酸化物・硫黄酸化物・ばい塵の排出状況などを調査するものであるが、都は、ここで得られた情報を基に、エネルギー使用量の多い事業者の特定を進めた。「ばい煙調査」の提出自体が任意であることや、「ばい煙調査」の対象事業所以外は探索することができない点を踏まえれば、「省エネ法」上の提出義務はないが、条例で新たに義務の対象となる事業者の捕捉・特定には制約があったが、都行政は、ダイレクトメール、広報誌、ホームページなどの各種媒体を通じて、「地球温暖化対策計画書制度」の内容や開始日の周知・徹底をはかり、できるだけ多くの事業者が計画書を提出するよう試みた⁵。

「環境確保条例」では、以上のような事業者対策の他に、建築物に関する措置として「建築物環境計画書制度」を規定した。「省エネ法」の下では、政令で定めた規模（2,000m²以上）に該当する住宅以外の建築物（特定建築物）の建築主に、所管官庁の長（経済産業大臣と国土交通大臣）への省エネルギー措置の届出義務を課していた。それに対して、都は、建築物の多くがマンションなどの住宅である点を踏まえ、延床面積が10,000m²を超える全ての大規模建築物の新築または増設時に、建築主に対して、建築物の環境配慮の項目を記述した「建築物環境計画書」の提出を義務づけることとした。また、当該計画書を都が公表・評価する措置により、制度の実効性を担保する仕組みを設けた。

(2)「地球温暖化阻止！東京作戦」

2001年10月の第7回締約国会議（COP7）で京都議定書の運用細目（マラケシュ合意）が決定し、批准に向けた日本国内の関心も高まりつつある中で、2002年1月、都は新たな環境基本計画（「東京都環境基本計画」）を策定し、

5 東京都環境局都市地球環境部環境配慮事業課職員へのヒアリング、2007年7月13日実施。

その第2章「都市と地球の持続可能性の確保」において、ヒートアイランド対策及び地球温暖化防止を都の重要な施策として位置づけた。ここでは、具体的かつ実効性ある温暖化対策が必要であるとの認識から、普及啓発や都の率先行動といった啓蒙策に傾斜した「地球環境保全東京アクションプラン」(1998年3月制定)を見直し、都の削減目標量について、「2010年度までに1990年度対比で東京の温室効果ガスを6%削減する」⁶ことを明文化した。国が6%の削減目標の達成を第一約束期間内(2008～12年の5年間)に行うとしたのに対して、2010年度を達成年度とした点において、都の目標はより意欲的であった。

そして、「東京都環境基本計画」から間もなくの2002年2月、石原知事は、都議会定例会の所信表明において、「温暖化対策は、地球規模で実行段階に入っていないながら、我が国は、効果の高い施策の導入を先送りし、極めて立ち遅れた状況にある。国が自らの役割を果たさない中、東京には行動する責任がある。地球温暖化を防ぐ取組みにも、早速、行動を開始する」⁷と述べ、「地球温暖化阻止!東京作戦」(以下、「東京作戦」)の開始を宣言した。

①ディーゼル車対策のノウハウの活用

担当職員の「キャンペーンや施策の展開の仕方についてはディーゼル車NO作戦を意識した」⁸との発言にもあるように、「東京作戦」を遂行する際には、1999年に同じ環境保全局総務部企画課で考案・実施された、ディーゼル車対策で得られたノウハウの活用が念頭に置かれた。

「ディーゼル車NO作戦」では、国の「自動車NOx法」による対策が不十分だとして、「すす入りペットボトル」を振りかざす知事のパフォーマンスが話題を呼び、その様子はマスメディアによって大きく報じられた。また、都行政は、インターネット討論会「ディーゼル、YES or NO」に寄せられた「ディーゼル、

6 「東京都環境基本計画」, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/kihon-keikaku/new-masterpdf/042-052.pdf> (2007年9月17日) 6頁参照。

7 石原知事施政方針, <http://www.metro.tokyo.jp/GOVERNOR/HATSUGEN/SHOUSAI/30C2K100.HTM> (2007年8月15日) 参照。

8 前掲注4参照。

NO」の多くの声を糧に、民間と協力しての粒子状物質（PM）除去装置（DPF）やサルファー・フリー（硫黄分を10ppm以下とした）軽油の開発、さらには、不正軽油排斥運動などを精力的に展開した。

同時に、中小企業が多いトラック業界の意向を代弁する都議会議員の理解を得る必要もあり、中小企業対策を所管する都産業労働局と連携の上、ディーゼル車の買い替えとDPFの装着などを補助するために、「ディーゼル車対策の前倒し」として11億円（2002年度）、「都独自のディーゼル車対策」として85億円（2003年度）、「実効性あるディーゼル車対策の実施」として21億円（2004年度）をそれぞれ予算計上し、被規制事業者に対する手厚い支援策を設けた⁹。

このようにして都は、「環境確保条例」の下、PM排出基準を満たさない自動車の走行を禁止するという厳格な規制策の導入に至ったが、この時の施策展開は、環境省などの対策を促し、結果的には国全体の規制強化につながったとされ、都庁内においても高く評価されるものとなった。そのため、都行政は、温暖化対策の遂行においても、いわば「ディーゼル・モデル」の踏襲を企図し、まずは「東京作戦」というアドバルーンを打ち上げ、都民の関心と支持を喚起することにより、事業者の反発を抑えて、国が導入できずにいる施策の導入をはかろうとした¹⁰。

②「東京作戦」ステージ1

「東京作戦」は、以下の表III-2に示すように、3つの目標、5つの提案、7つのアクションから構成され、大要、世論喚起、省エネルギー、新エネルギーの3つの対策推進が謳われた。

9 東京都2002年度最終補正予算案の概要、<http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2003/01/70d1h100.htm>（2007年8月15日）、同2003年度重点事業一覧、http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/juyoshisaku/pdf_honbun/honbun_sankoushiryou.pdf（2007年8月15日）及び同2004年度、http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/h16juten/smr_dl.htm#ref5（2007年8月15日）参照。

10 前掲注4参照。

表Ⅲ-2 「地球温暖化阻止！東京作戦」の内容（2002年2月）

3つの 目標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 活発な議論を巻き起こし、我が国の地球温暖化対策の強化を実現する 2. 先駆的な事業者やNGOとの連携を進めて、実効性のある施策を開始し、東京を先進の省エネルギー型都市に変えていく 3. 自然エネルギー、省エネルギー製品・技術の開発普及で、環境産業の拡大をめざす
5つの 提案	<ol style="list-style-type: none"> 1. オフィスなど大規模事業所へ、CO₂排出削減義務を導入 2. 「CO₂削減証書」市場の創設で、風力発電や森林再生を促進 3. 新築建築物に、太陽光発電など自然エネルギー利用を義務付け 4. 自動車の燃費基準を強化、拡大 5. 電力多消費型製品は、買わない、売らない、作らない
7つの アクション	<ol style="list-style-type: none"> 1. インターネット討論会「地球温暖化対策：今、始めなければ！」の実施 2. オフライン討論会「激論：地球温暖化をどうする！」の開催 3. 「討論ペーパー」の連続発行 4. 「地球温暖化対策計画書」制度・「建築物環境計画書」制度の本格実施 5. 「CO₂削減証書」市場創設プロジェクトの実施 6. 省エネ、新エネ商品市場拡大キャンペーンの実施 7. 風力発電・水素供給ステーションのパイロット事業の実施

出典：東京都報道発表資料（2002年2月掲載）、<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUJA/2002/02/60C2L200.HTM>（2007年9月5日参照）を基に作成。

まず、世論喚起対策として、都は、温暖化問題を都民がより身近なものにするための議論の場や素材の提供を目的とする、インターネット討論会やオフライン討論会の実施や討論ペーパーの発行に着手するとした。これらの施策は、7つのアクションの1から3に対応するもので、2002年3月から9月にかけて実施された。

省エネルギーに関しては、2002年4月と6月に施行を控えていた「地球温暖化対策計画書制度」と「建築物環境計画書制度」の本格実施に止まることなく、5つの提案の1及び2として、国レベルでも取り組まれていない大規模事業所へのCO₂削減義務化や、「CO₂削減証書」市場（排出量取引市場）の創設に取り組む姿勢を明らかにした。

また、新エネルギーに関しては、化石燃料に依存しない都市づくりの観点から、風力などの再生可能エネルギー利用を促進していくとした。ここでは、「お

金をかけずに、できるだけ大きなインパクトを得られる事業を選ぶ¹¹⁾という方針の下で事業及び事業実施者の選定が進められ、民間と連携しての東京湾臨界風力発電の建設や、国の補助金を活用しての水素供給ステーションの建設、燃料電池バスの走行が、2002から03年度にかけて実施された。

③「東京作戦」ステージ2——「都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針」

「東京作戦」の提案後、都行政は、インターネット討論会や企業との意見交換の機会を通じ、自らの専門的知識を獲得することで、政策の中身についての議論を漸次深めていった。たとえば、提案1（「オフィスなど大規模事業所へ、CO₂排出削減義務を導入」）については、「東京作戦」の提案当初、義務化の具体的な内容が検討されていたわけではなく、排出削減の基準を総量（総量削減）とするのか、あるいは、「経団連環境自主行動計画」（日本経済団体連合会（以下、日本経団連）により1997年に策定、2000年以降「環境自主行動計画」に改称、以下、「自主行動計画」）で採用されているような生産量や床面積当たりの排出量（原単位削減）とするのか、未定の状態にあった。また、排出量取引市場の創設を企図した提案2についても、当初、その具体的な手法や導入スケジュールは未定であり、「京都議定書」の運用ルールに記載があることから、効果が期待できるとされ、作戦に盛り込まれた程度であった¹²⁾。

しかし、その後、都行政は、2002年3月末から8月にかけて、監査法人や金融機関などで行った取引市場に関する意見交換を経ることにより、以下のよう理解を深めていった。

まず、現状では、都内に排出権の売り手は多数いても買い手はおらず、単に市場を創設しただけでは取引は成立しない。そこで、個々の企業にCO₂の排出枠（排出量の上限）を設定し、削減義務を課すことで、これを満たさない企業が排出権の買い手となり、ようやく市場の需給バランスがとれる。そのため、採用すべき政策として、「総量削減義務化」と「排出量取引制度」との抱き合

11. 東京都環境局都市地球環境部職員へのヒアリング、2006年4月26日実施。

12. 東京都環境局都市地球環境部職員へのヒアリング、2004年5月17日実施。

わせによる「キャップ・アンド・トレード」の導入が必要となる。¹³

なお、これと並行して、都が直面する実際の問題としても、義務化などの規制策を導入する必要性が高まっていた。この時、既に都は、「地球温暖化対策計画書制度」の運用を開始しており、2002年8月に公表された初年度の速報値によると、計画書の対象となる事業所における今後3年間のCO₂排出削減率は、約2%の低いレベルに止まることが判明していた。すなわち、今後、事業者の自主的な取り組みだけでは、「東京都環境基本計画」で掲げた「2010年度6%削減」の達成は困難であり、都行政としては、より厳格な措置としての「総量削減義務化」策が必要だとの理解を深めていった¹⁴。

2002年11月、都は「東京作戦」の基本方針である「都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針」を策定した。ここでは、都の地域特性に応じた独自の温暖化対策の推進に向けて、「オフィスなどの大規模事業所にCO₂排出量削減を義務化」など6つの挑戦を掲げた（以下の表III-3を参照）。

13 同上。

14 東京都報道発表資料（2002年9月掲載）、<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2002/09/60C94300.HTM>（2007年7月22日）参照。

表Ⅲ-3 都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針（2002年11月）

3つの 基本理念	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2つの温暖化の進行を阻止するため、環境配慮が内在化された新たな社会システムを構築する 2. 都は、国の施策にのみ頼ることなく、東京の地域特性に応じた独自の温暖化対策を推進する 3. 温暖化対策の推進により、東京の経済の活性化を図る
6つの 挑戦	<ol style="list-style-type: none"> 1. オフィスなどの大規模事業所にCO₂排出量削減を義務化 2. 新築建築物に対し、より高い省エネルギー性能の達成を義務化 3. 消費者に省エネルギー情報が確実に伝わるしくみづくりを推進 4. 自動車に起因するCO₂排出量削減対策を強化 5. 再生可能エネルギーへの利用転換を促進 6. まちづくりと一体となったヒートアイランド対策を推進
5つの 行動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 実効性ある温暖化対策のあり方について東京都環境審議会で検討開始 2. 全庁をあげたヒートアイランド対策に関する取組方針の策定 3. 温暖化阻止に向けた都庁の率先行動の強化 4. 持続可能な社会システムづくりに向けた、臨海部での新たな普及啓発活動の展開 5. 都民、NGO、企業等との連携による検討の推進

出典：東京都環境局「都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針」1-19頁を基に作成。

翌12月には、挑戦1から3について、2004年度中の条例改正による対策強化を視野に、東京都環境審議会（会長・横山榮二氏・国立公衆衛生院顧問）に「実効性ある温暖化対策について」諮問が行われた。同審議会はこれを企画政策部会に付託し、今後1年間かけて議論することとした。都はまた、環境局の組織改編にも着手し、これまでの環境評価部を発展的に解消し、地球温暖化対策、ヒートアイランド対策、環境影響評価などを所管する組織として、2003年4月1日付で都市地球環境部を新設した。

④「総量削減義務化」案

「都市と地球の温暖化阻止に関する基本方針」で示された6つの挑戦の中で、特に注目を集めたのが、「オフィスなどの大規模事業所のCO₂排出量削減を義務化」する案であった。この方針が公表された直後には、「東京都は、都内にある約1千箇所の大規模事業所に対し、地球温暖化の原因となっている二酸化

炭素の排出削減を条例で義務付ける方針を固めた」¹⁵との報道がなされている。「オフィスなどの大規模事業所のCO₂排出量削減を義務化」についての具体的検討は、2003年5月、都環境審議会・第3回企画政策部会で始まった。この時、事務局である都行政（環境局都市地球環境部計画調整課）は、オフィスなど大規模事業所が多数集中する地域特性を踏まえ、都が独自に大規模事業所に「実効性ある対策」を取ることに合理性があり、かつ、都がその一歩を踏み出すことにより、国や他の自治体の動向をも牽引できるとした。

同部会において、「実効性ある対策」に関して事務局が示した要点は、a) 一定量以上のCO₂を排出する大規模事業所は、都が定める基準に従い、CO₂排出量の削減に取り組む、b) 当該制度の実効性を確保するために「立ち入り検査の実施」や「罰則」（課徴金）などの規制的手法を設ける、c) 自己努力による削減が困難な場合の代替措置、あるいは、基準以上を達成する削減インセンティブとして、削減量を事業者間で取り引きできる「排出権取引」を取り入れる、の3点であった¹⁶。この中で特に重要と考えられたa) の削減目標の設定については、「原則的には何年度比何%削減という、総量の削減の考え方を導入」¹⁷するとした。また、都行政は、対策の実効性を高めるために、計画書や報告書を都のホームページ上で公表することで、対象事業者の取り組みを都民がチェックする仕組みを導入し、事業者による取り組みが不十分な場合には、何らかの制裁措置を講じることを目指すとした¹⁸。

以上のような事務局の意向を受けた企画政策部会であるが、座長には、地方分権や財政改革を推進する立場の神野直彦氏（東京大学大学院教授）が就任し、委員には、中央環境審議会委員で国とのパイプを持つ小早川光郎氏（同大学教

15 『読売新聞』2002年11月13日参照。

16 第3回企画政策部会資料「都市と地球の温暖化対策制度化スキーム（案）」、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/030526bukai/3.pdf>（2007年9月5日）参照。

17 第3回企画政策部会議事録、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/030526bukai/030526.pdf>（2007年9月5日）22頁参照。

18 同上。

授)に加え、国立環境研究所所属の森田恒幸氏や松本泰子氏、NPO法人環境エネルギー政策研究所(以下、ISEP)所長の飯田哲也氏といった新エネルギー・省エネルギーの専門家が選任された¹⁹。都は、こうした委員の後ろ盾を得ることにより、自らの政策案の実現をはかろうとした²⁰。

2 野心的構想の断念と将来に向けた施策

(1)「総量削減義務化」への反発

しかしながら、企画政策部会において、産業界を代表する2名の委員(西堤徹氏・トヨタ自動車環境部企画グループ担当部長、及び、初鹿将之氏・東京電力環境部長)は、「総量削減義務化」や「罰則規定」に反対の意向を示し、「(「自主行動計画」は)産業界と政府とで1年、あるいはそれ以上十二分に議論をして制度が作られた。ですから、義務化とか規制ありきというような、方向性を先に決めて議論するというのは、ちょっとどうかなという感じがする」(初鹿委員)²¹(括弧内は筆者らによる補足、以下同様)との意見を述べ、これまでのように、個々の企業の自主的な取り組みにより、エネルギー原単位の削減を進めていきたいとした²²。

ただし、これら委員は、事務局案を完全に拒否したわけではなく、「総量削減義務化」には反対する一方、議論の比較的当初より、「地球温暖化対策計画書制度」の強化がもはや避けられないのであれば、個々の企業に対する都の立ち入り検査や継続的なチェックについては容認するとの意向を示した²³。

こうした産業界側の意向は、部会とは別に非公式で開かれた「温暖化対策に

19 企画政策部会委員名簿、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/030127bukai/sankou1.pdf> (2007年9月5日) 参照。

20 前掲注4参照。

21 前掲注17、16頁参照。

22 第5回企画政策部会議事録、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/030728bukai/030728.pdf> (2007年7月23日) 24頁参照。

23 前掲注12参照。

係る経済界との意見交換」(9月12日開催)の場においても展開された模様である。当日の議事録は非公開であるが、後日、事務局が企画政策部会で行なった概要説明によれば、出席した不動産関係の事業者からは、「個別性が非常にあるので、一律の義務目標というのは困難ではないか」²⁴との指摘があった一方で、事業者個々のエネルギー消費データの分析・公開が必要との都行政の意見に対しては、「都の調査に協力させてもらうことはやぶさかではないし、公開についても都にやってもらいたい」²⁵との意見が出されたことがわかる。

このように、産業界の主張は、あくまで、企業が個別・自主的にCO₂を削減する「自主規制」に基づく対策の実施にあり、審議会の場においても、事務局の「総量削減義務化」案と企業の「自主規制」案とが相対立した。しかし、企画政策部会では、「総量削減義務化」を支持する委員が数の上では圧倒的に多く、また、「東京都が打ち出すCO₂排出規制の衝撃度」²⁶などとして、マスメディアからの注目も高まりつつあり、当初、事務局が思い描いた通りの後ろ盾が得られるかと思われた²⁷。

にもかかわらず、2003年11月に約4ヶ月ぶりに開かれた部会において、事務局は、当初の方針を大きく転換し、企業の自主性を尊重した現行枠組みを当面維持するとした答申案²⁸を示した。その中では、これまでの「地球温暖化対策計画書制度」を「現在よりも実効性のある制度としていく」と語調が弱められ、「削減義務化」や「罰則」といった表現に代え、「事業者が計画策定段階でより高い削減目標の設定を図るよう誘導する」、「中間年では、実施状況を把握し、削減目標が着実に実施されるよう指導する」、「事業者は、対策指針等に基づ

24 第6回企画政策部会議事録, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/031120bukai/031120.pdf> (2007年8月15日) 3頁参照。

25 同上, 4頁参照。

26 『エネルギーフォーラム』2003年8月号, 32-33頁参照。

27 前掲注4参照。

28 第6回企画政策部会資料「新たな温暖化対策の方向性と制度設計の基本スタンスについて(案)」, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/031120bukai/031120.1-1.pdf> (2007年8月15日) 参照。

づき、実態に応じた自主的な削減目標、削減対策計画書を作成する」，「都は、優れた取組を実施した事業者を表彰する」（下線は筆者らによる）などの、拘束力のない緩やかな方策が提示された²⁹。

こうした方針転換について、都行政は、「例えば30%削減能力があるのに、5%などの一定の削減目標をかけてしまうと、本来もっと削減できる事業者であっても低いレベルに収斂する恐れがある。そこで、あえて個別の事業者の現在のレベルに着目して、削減可能なレベルにまで削減量を引き上げていく」³⁰との政策的な合理性がある旨を強調した。しかし、産業界以外の委員からは、事務局の方針転換に対して、たとえば、以下のようなネガティブな評価が寄せられた。

「何かトーンダウンした感じがだ。この委員会は、自主的取組の限界を克服するというのがスタートラインだったはず」（松本委員），「自主的規制だけで本場に東京の環境が守られるか疑問である」（石福委員），「最初は自主的なものでもいいのかと思っていたが、ディーゼル車対策を見て、やはりアメとムチ、ムチ（規制）もある程度は必要だと感じた」（伊藤委員），「削減義務化も含めた上での制度設計という意見が何度もあった。どういった理由で義務化ではなく誘導という制度設計になったのか説明すべき」（松本委員），「書き方としては、両論併記なりいろいろなやり方があると思う」（神野部会長）³¹。

結局、こうした委員の意見は事務局案に反映されることはなく、2004年5月、都行政の意向に沿った内容の答申（「東京都における実効性ある温暖化対策について」）が知事に示され、審議会は閉会した。

ただ、都行政としても、実効性を担保する手段や、規制色を強めた制度設計の可能性を全て放棄したわけではなかった。たとえば、都があらかじめ複数の

29 同上。

30 第7回環境審議会企画政策部会議事録、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/031224bukai/031224.pdf>（2007年8月25日）24頁参照。

31 前掲注24及び30参照。また、東京都環境審議会企画政策部会委員へのヒアリング、2004年5月14日実施。

目標値（ライン）を定めて、企業の現在の削減状況に応じて特定の枠に振り分ける仕組みである。そして、各枠の中で、基準を満たした「優良」企業には、行政の指導やチェックがそれ以後入らないが、基準を満たさない「不良」企業に対しては、基準を満たすまで、行政の指導やチェックが入り続けるという制度である。これならば、個々の企業を全てチェックする必要はなく、行政としての業務負担を減らすことができる上に、これに、排出超過分や不足分を取引できる代替措置を講じれば、事実上の「キャップ・アンド・トレード」となる³²。しかしながら、こうした義務化に類する施策の導入も、結局のところ条例改正案に盛り込まれることはなかった。

（2）条例改正による制度強化策

2005年1月、都は、「都における今後の地球温暖化対策」³³を発表した。ここでは、「環境確保条例」の改正により、（規制策の導入のいわば代替案として）現行「地球温暖化対策計画書制度」と「建築物環境計画書制度」を強化するとともに、電気事業者を対象とする「エネルギー環境計画書制度」や、家電販売事業者への省エネラベルの表示を義務づける「省エネラベリング制度」の導入も盛り込まれた。この他に、「先駆的に温暖化対策に取り組む企業等との連携プロジェクト」として、企業やNPOと連携の上、再生可能エネルギーの導入、交通量の削減、地域・家庭での省エネ化といった対策を推進することが謳われた。

①「地球温暖化対策計画書制度」の強化

「都における今後の地球温暖化対策」で示された、新たな「地球温暖化対策計画書制度」には、大規模事業者の排出抑制をより高いレベルに誘導するための強化策が施された。たとえば、以下の表III-4に示すように、知事が策定す

32 前掲注12参照。

33 東京都報道発表資料（2005年1月掲載）、<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2005/01/20flr400.htm>（2007年7月25日）参照。

る「地球温暖化対策指針」に基づく都の指導・助言、計画期間中の実施状況報告の義務づけ、当該計画・報告書の都のホームページ上での公表・評価（AA～Bまでの5段階評価）、優良事業所の表彰、などである。

表Ⅲ-4 新たな「地球温暖化対策計画書制度」の概要

1	知事が策定する「地球温暖化対策指針」に基づき、都は事業者が取り組むべき対策（基本対策）を中心に指導・助言し、事業者の計画を高い削減目標に誘導する
2	※計画書の評価基準 <ul style="list-style-type: none"> ・AA 目標対策（基本対策以外）の削減率5%以上 ・A+ 目標対策（基本対策以外）の削減率2%以上 ・A 基本対策をすべて計画化 ・B 基本対策が不十分、運用改善（運用対策）のみ計画 ・C 基本対策が不十分、運用改善（運用対策）が未計画
3	国や都・区市町村等の公共部門の事業所も制度対象にする（約200事業所増加）
4	対象規模未滿の事業者が計画書を提出することも可能にする

出典：東京都環境局資料「地球温暖化対策計画書制度」などを基に作成

同指針が定める事業者が取り組むべき対策は、大要、基本対策（事業所が基本的に取り組むべき対策）と目標対策（基本対策以外の対策で事業所が積極的に取り組む対策）からなり、行政の指導対象の中心となる基本対策は、運用対策（設備・機器の運用改善に関する対策）と設備導入等対策（投資回収年数が概ね3年以内の一般に取り組み可能な対策）からなる。

なお、本制度改訂を受け、計画書（案）を提出した1026件の事業者のうち、52%の事業者がBかCの評価（いずれも、基本対策が不十分）を受けたが、数度にわたる行政指導により計画の改訂を促したところ、約99%の事業者がA（基本対策をすべて計画化）以上の評価になったとされている。これにより、5年間の計画削減量は、業務・産業部門が排出する約2.4%に相当する、約72万トン（CO₂換算）が見込まれている³⁴。

34 【日経エコロジー】2007年5月号、56-57頁参照。

②「エネルギー環境計画書制度」の創設

2005年の条例改正に伴う「地球温暖化対策計画書制度」（4月実施）の変化には、都内に電力を供給する電気事業者が本制度の対象外となったことが含まれる。従前の制度の下では、都の定める基準（電気の年間使用量600万kWh以上または燃料・熱の年間使用量1,500kl以上）に適合する場合には、電力会社の事業所（発電所を含む）を大規模事業者とみなし、3年間の措置と目標を記した計画書と結果報告書の作成・提出・公表義務を課していた。しかし、都としては、都内に供給される電力の多くが域外の発電所から供給されていることから（東京電力ならば都内に立地しているのは大井と品川の2つの火力発電所のみ）、CO₂排出量の少ない電力の供給を実現するためには、都内の発電所のみを対象とする現行制度では不十分と考えようになった³⁵。そこで、「地球温暖化対策計画書制度」の改訂にあわせて、電気事業者の発電部門を対象から除き、別途新たに「エネルギー環境計画書制度」を設けることとした。

これにより、都内に電力を供給する電気事業者は、毎年度7月末に、CO₂排出係数の抑制に係る措置及び目標（当年度目標、2010年度目標、長期目標）と、再生可能エネルギー供給量の割合の拡大に係る措置及び目標（当年度目標、2010年度目標、長期目標）を記載した「エネルギー環境計画書」を提出することになった。また、毎年度6月末には、「エネルギー状況報告書」を提出することとされ、前年度CO₂排出量、前年度CO₂排出係数及びその抑制措置の進捗状況、前年度再生可能エネルギー供給量、及び、その割合の拡大に係わる措置及び進捗状況（自社等発電所の導入量、環境価値の確保量）を報告することになった。また、当該計画書や報告書、及び、それらの集計結果を都がホームページ上で公表することにより、都民が環境に配慮した事業者を閲覧できる

35 前掲注5参照。

仕組みを新設した³⁶。

③再生可能エネルギー導入促進に向けた取組み——「電力のグリーン購入マニュアル」

一方、再生可能エネルギー政策については、各種計画書制度と異なり、環境審議会などで議論された形跡がないが、この時期にどのような施策が講じられたのかを以下で概観する。

本章第1節で見たように、都は、できるだけ自らの財政負担を少なくし、公有地利用や土地利用規制の見直しという形での支援・協力を行ない、マスメディアを通じた広報も活用しながら、最も費用対効果の高い普及啓発となるよう、当該事業の選定を実施してきた。しかし、そのような、民間や国と連携してのパイロット事業や、都自身の発電事業による再生可能エネルギー導入には普及効果に限界がある。そこで、都としては、自らが再生可能エネルギーの発電者となる従来の考え方とは別に、電力の需要家としての立場から、グリーンなエネルギーを購入・利用することを通じて、電気事業者の再生可能エネルギーの導入を促す、「電力のグリーン購入制度」を実施することとした³⁷。全国の自治体に先駆けて実践したこの制度では、電力を競争入札する際に一定比率のグリーン電力の利用を電力購入先選定の際の入札条件とすることで、電気事業者

36 これに対して、国の「温対法」(2005年6月改正)は、「温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度」の下、CO₂排出係数(販売電力量当たりのCO₂排出量)の報告を電気事業者(一般電気事業者及び特定規模電気事業者(PPS))に義務づけたが、本制度では、事業者から提出された排出係数のうち、省令で定めるデフォルト値(0.555kg/kWh)以下について、当該事業者名とともに官報で公示するとした。したがって、同制度では、デフォルト値を上回る排出係数を達成した(環境性に劣る)電気事業者には、その値の申告の有無にかかわらず、0.555 kg/kWhが自動的に割り当てられることになる。環境省「事業者別排出係数の算出及び公表について」、<http://www.env.go.jp/earth/ghg-santeikohyo/>(2007年8月15日)参照。

37 東京都報道発表資料(2004年10月掲載)、<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2004/10/20ear400.htm>(2007年9月5日)参照。

の再生可能エネルギー利用をより直接的に促すことが企図された³⁸。

具体的には、都は、2004年9月に「グリーン購入マニュアル(電気)」を策定し、電力自由化の対象施設の入札に際して、供給電力に対し5%以上を再生可能エネルギー(太陽光・風力・バイオマス・中小水力・地熱)によって発電されたものにするとの「環境配慮事項」を定め、その達成を入札者である電気事業者に求めることとした。本マニュアルでは、入札自体は価格が基準とされ、この5%の利用率に関しては、「供給する努力をする」と規定されており、努力義務とされた³⁹。また、同じく努力義務として、入札者に購入電力のCO₂排出係数を0.602kg/kWh以下とすることも求めた。

この「電気のグリーン購入制度」を普及・拡大していく意向は、先の「都における今後の地球温暖化対策」に見ることができる。ここでは、金融や再生可能エネルギーに関する連携プロジェクトをNPOや民間と協働して展開するとし、その一環として「電気のグリーン購入制度」の実施を他の自治体や民間企業に呼びかけるとした⁴⁰。都における、再生可能エネルギーの普及に関する取り組みは、その後、「再生可能エネルギー戦略」の策定や、NPOであるISEPと連携しての「電気のグリーン購入制度」の強化につながっていく。

なお、国レベルでは、「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」(以下、「RPS法」)において、一定量以上の新エネルギー利用が電

38 環境エネルギー政策研究所(ISEP)は、当時、環境省の「平成16年度地域共同実施排出抑制対策推進モデル事業」としてグリーン電力の利用を進める制度・政策の検討を進めていた。ISEPによると、自治体における電力のグリーン購入とは「自治体が電力を競争入札で購入する際に、供給する電力に一定比率の自然エネルギーを利用することを入札者に求める制度」とされている。なお、ISEP代表の飯田哲也氏が都環境審議会委員であることなどから、ISEPのこうした活動が都の政策形成に一定の影響を与えたことが推察される。また、ISEPが国に提出した報告書「はじめてみよう!グリーン電力」の中でも都の事例が言及されている。<http://www.isep.or.jp/project/buildwindmill/040331GreenEmanual.pdf> (2007年8月22日)参照。

39 「東京都のグリーン購入マニュアル」には水準1と2の二つが定められている。水準1は「最低限配慮すべき事項」として購入の条件(義務)とされ、水準2は「配慮が望ましい事項」として購入の条件ではない(努力義務)。

40 東京都環境局環境政策部職員へのヒアリング、2007年7月3日実施。

気事業者に義務づけられている。しかし、同法の「RPS制度」では、電気事業者に課す義務量が2010年で122億kWh、1.35%（推計値、合計）とされ、その達成値の低さが多くの論者によって批判されている⁴¹。これに比して、努力義務という限界はあるが、5%以上の再生可能エネルギー利用を求めた都の「電力のグリーン購入制度」は、電気事業者の「グリーン化」をはかるにあたり、国を上回る導入目標を示したと見ることもできよう。

3 削減規制策の復活とエネルギーの需要サイドへの着目

(1) 「再生可能エネルギー戦略」

以上のように、再生可能エネルギーの導入機運が醸成されつつある中で、都は、その次なる段階として、導入・普及のための計画策定に取り掛かることとした。ここでは、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）の「地域新エネルギービジョン策定等事業」が利用され、ビジョン策定委員会の委員長には、花木啓祐氏（東京大学大学院教授）が就き、委員には、都環境審議会委員であり、「電気のグリーン購入制度」の創設にも関与した飯田哲也氏（ISEP所長）などが就任した。

2006年3月策定のビジョン（「再生可能エネルギー戦略～エネルギーで選びとる持続可能な未来～」）では、国法上の概念である新エネルギーには含まれていない、（小規模）水力、地熱、パッシブソーラーなどを含む、都独自の再生可能エネルギーの定義づけが行なわれた⁴²。また、飯田氏の指導などもあり、従来のフォアキャスティング（「現状から考えられる方法の延長で将来を検討

41 わが国の「RPS法」の義務量は、ドイツや英国などEU各国が定める値の10分の1程度に過ぎず、「小さすぎる政府目標」との批判が強い。たとえば、飯田哲也（編）『自然エネルギー市場——新しいエネルギー社会のすがた』築地書店、2005年、288頁参照。

42 新エネルギーには含まれない、太陽熱発電、パッシブソーラー、水力発電、地熱（地中熱）、海洋温度差発電、波力発電、潮流発電、潮汐発電、潮流発電を含むほか、廃棄物利用（発電・熱利用・燃料製造）についてはバイオマス由来に限るとした。「東京都再生可能エネルギー戦略」
<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/renewables/pdf/zennbunn.pdf>（2007年8月15日）4頁参照。

する」という意味)の考え方ではなく、「2100年までの気温上昇を1990年水準で2度以下に抑えるためにどうするか」というバックキャスティング(「目標とすべき社会を想定し、将来から現在を振り返る」という意味)⁴³の発想に立ち、「2020年までに東京のエネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合を20%程度に高める」との意欲的な目標が定められた。

都行政は、この目標の達成手段について、資源や土地の利用可能性に乏しい地域性に鑑み、都内で生産される再生可能エネルギーのみならず、グリーン電力証書などの活用によって、都外で生産される再生可能エネルギーを利用することも含むとした。なお、エネルギー・ポートフォリオの具体像については、本戦略では述べられておらず、エネルギー消費量及びCO₂排出量の中長期的な削減目標の検討などと合わせ、2007年度中に改訂が予定される「東京都環境基本計画」の中で明らかにされるという⁴⁴。

(2) オリンピック招致活動の影響と「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」

地球温暖化防止をめぐる都の政策動向は、2016年夏季オリンピック招致活動によって大きく加速することになる。

2006年5月、日本オリンピック委員会に示した基本方針の中で、都は、過去のどのオリンピックよりも環境負荷を抑制した大会を実現するとして、「カーボンマイナス・オリンピック」の実施を宣言した。また、同時期に行われた「東京都環境基本計画」の改訂を議論する環境審議会の場においても、「世界一の低いCO₂型の大都市を目指す」として、都行政から同趣旨の発言があっ

43 バックキャスティングを用いたわが国の研究例に、2004年度から国立環境研究所などが始めた「脱温暖化2050プロジェクト」がある。これは、温室効果ガス排出量が非常に少ない2050年の日本社会の描写に挑戦し、技術開発・普及、それを支える社会的制度、さらに、ひとりひとりの行動の3つを積み重ねることで、経済成長とCO₂排出量を2000年度比70%削減が実現できるとしている。国立環境研究所「脱温暖化2050研究—2050年日本排出量大幅削減への道筋」, http://2050.nies.go.jp/material/kankyoku_Oct.pdf (2007年9月17日) 参照。

44 第27回東京都環境審議会総会議事録, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/27kai/gijiroku060530.pdf> (2007年9月5日) 17頁参照。

た⁴⁵。そして、CO₂排出削減策を加速化する流れは、8月末のオリンピック国内候補地決定後の9月定例会に際しての知事発言「東京は、今後10年間でCO₂を大幅に削減するプロジェクトを開始する。「CO₂半減都市モデル」の実現を目指す。」で確かなものとなる⁴⁶。

こうした中、2006年12月、石原知事は、「10年後の東京」を発表し、その主要施策のひとつとして「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」を始動するとしたが、ここでは、「2020年までに2000年比25%減を達成」という、極めて野心的な削減目標が新たに掲げられた。また、年明けには、全庁横断的な戦略組織「環境都市づくり戦略合同会議」を設置し、今後10年間の運動を支えるための「地球温暖化対策推進基金」(500億円)が設立された。さらに、2007年度中に、公立学校の校庭芝生化(70校、20億円)、中小企業の資金調達を支援する「環境CBO」の制度化、都庁舎などでのグリーン電力の購入、「太陽エネルギー利用拡大会議」⁴⁷の設置を行い、2008年度の予算提出時期までに、今後取り組むプロジェクトの基本方針を策定することとした⁴⁸。

(3)「電気のグリーン購入マニュアル」の改訂——「グリーン電気購入制度」

2007年3月、都行政は、2004年10月に策定した「グリーン購入マニュアル(電気)」を改訂し、a) 都有施設で使用する電力のCO₂排出係数の基準を0.392kg/kWh未満とすること、b) 環境価値の確保量(新エネルギー等電気相当量、あ

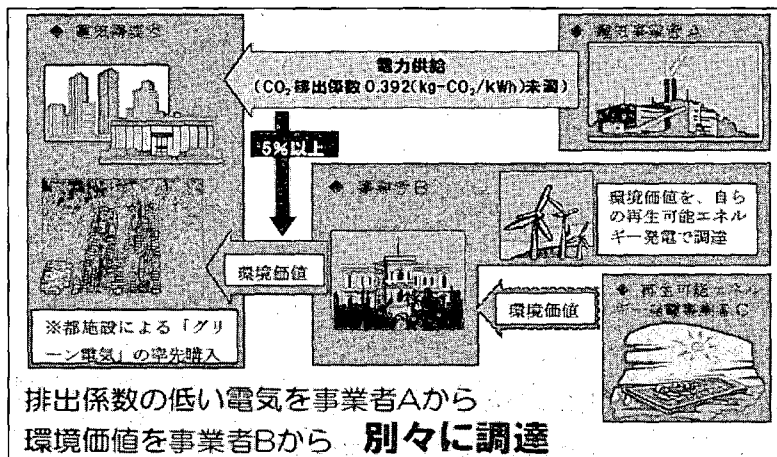
45 同上。

46 東京都環境局「CO₂半減都市モデルに関する知事発言」, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/singikai/kikaku/061117/sankou1-061117.pdf> (2007年7月23日) 参照。

47 企業などとの連携プロジェクトである本会議では、学識者、企業、都職員によって、太陽光発電及び太陽熱利用により、都内への100万kW相当の太陽エネルギーの導入を目指す方策が検討されている。<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/renewables/solarenergy.html> (2007年8月23日) 参照。また、同会議の下部組織である太陽光発電利用拡大検討会、太陽熱利用拡大検討会では、ISEPの飯田哲也所長などのNPO関係者も含む、9名の委員で議論が進められている。

48 前掲注40参照。

るいは、グリーン電力認証機構で認証された環境価値の量)を使用電力量の5%以上とすること、を電力購入にあたっての条件とした。なお、本制度では、以下の図III-1に示すように、a) 電力とb) 環境価値は別々の事業者から調達することができるとした。



出典：東京都「東京都における電気のグリーン購入」
<http://www.gepforum.jp/event/070323seminar/presen/tokyo.pdf> (2007年9月5日参照) 33頁より。

図III-1 電力供給及び環境価値の確保における調達先イメージ

上記a)で、都は、今回、電力入札にCO₂排出係数0.392kg/kWh未満⁴⁹とい

49 この基準は、電力と環境価値を合わせて見たときに、発電時にCO₂を排出しない再生可能エネルギー由来の環境価値は発電電力量分のCO₂を削減したとみなすことができるという考え方に拠って定められている。「東京都グリーン電気購入マニュアル」, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/green-guide/denki03.pdf> (2007年7月28日) 5頁参照。なお、仮に全ての電気事業者がこの基準で前年度と同量の電力を都に供給した場合、供給電力量に伴うCO₂排出量は5%分増えることになる。本来の目的である、都内使用電力の環境性の向上を担保するためには、昨年度の平均値である0.374kg/kWhを基準とする、あるいは、前年度の排出係数のみを基準とするのではなく、再生可能エネルギーの導入状況なども含めた複数の要素による基準(総合評価落札方式)を採用するなどの工夫も検討すべきだろう。「国等による環境に配慮した契約」, <http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0582.pdf> (2007年8月15日) 5頁参照。

う裾切り基準を設けることにより、都内使用電力の環境性を高めようとした。一方、この基準を満たさない場合であっても、排出係数における環境配慮の不足分を事業者自らが環境価値で調達することにより入札参加資格を与える「環境配慮調整」を設けた。都としては、こうした補完的措置を伴う「裾切り方式」を採用することで、事業者のエネルギー・ポートフォリオに柔軟性を持たせつつ、CO₂排出量の増加を回避することを企図している。

ただし、今回都が採用した「裾切り方式」に対しては、電力自由化後の公正な競争環境の確保を阻害するものだと指摘もある⁵⁰。一般に、新規参入者である特定規模電気事業者（PPS）は、火力発電を主体としており、大規模水力や原子力を持つ一般電気事業者と比べ、CO₂排出係数が高くなる傾向にある。事実、都内を含む東京電力管内において事業を営む電気事業者のうち、CO₂排出量の多い上位4社で都の裾切り基準（0.392kg/kWh未満）を満たしているのは、東京電力とエネットのみである⁵¹。つまり、都が採用した「裾切り方式」は、基準の設定如何により、既存事業者たる東京電力には負荷とならないが、新規参入者であるPPSにとっては不利となる可能性がある⁵²。

一方、上記b)の、再生可能エネルギーについては、都の試算によれば、2007年度の都庁舎の環境価値の確保量は約2,500千kWhであり、これを再生可能エネルギーに換算すると、メガワット・ソーラー 2.5基分（出力規模2,500kW、

50 同上、後掲URL、6頁参照。

51 各社の値[CO₂排出係数(kg/kWh)：CO₂排出量(千t-CO₂)]は次の通りである（ただし、都内を含む一般電気事業者管内とする）。東京電力[0.372：107,307]、株式会社エネット[0.388：1,021]、新日鉄エンジニアリング株式会社[0.594：892]、ダイヤモンドパワー株式会社[0.410：577]。東京都「エネルギー環境計画書・エネルギー状況報告書集計結果報告書（2006年度）」、http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/sgw/energy/pdf/18/18energy_report.pdf（2007年8月1日）7頁参照。

52 しかし、現在、東京電力をめぐる想定外事態が生じている。2007年7月の中越沖地震の発生によって東京電力柏崎原子力発電所が長期稼働停止し、今年度の東京電力のCO₂排出量は当初予定より28,000千t（28%）増加して129,500千tになると推定されている。この上昇分を含めて東京電力のCO₂排出係数を算出すると0.427となり（2005年度推計）、都の裾切り基準を超過することになる。

設置面積25,000㎡)に相当するという⁵³。都行政としては、自然環境や土地利用に制約のある都市部の自治体においても、グリーン証書システムなどの市場メカニズムを活用することにより、再生可能エネルギーの導入の促進に貢献できる仕組みが示されたとしている⁵⁴。

なお、都行政は、この仕組みを普及させようと、2007年3月、NPOのISEPと協働して、「自治体から始めるエネルギーのグリーン購入セミナー」を開催し、6月には「グリーンエネルギー購入フォーラム」を発足させた。

(4)「東京都気候変動対策方針」における「総量削減義務化」の再提案

2007年6月、都は、「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」の基本方針（「東京都気候変動対策方針」）を取りまとめ、国に代わって先駆的な施策を提起し、わが国の気候変動対策に主導的な役割を果たしていくことを表明した。本方針は、2004年度に断念した「大規模CO₂排出事業所に対する削減義務と排出量取引制度の導入」が盛り込まれるなど、かつての「東京作戦」を彷彿とさせるものである（以下の表III-5を参照）。来年（2008年）度中の「環境確保条例」改正を目指し、早ければ2010年度から運用を開始するという⁵⁵。

53 東京都環境局「東京都における電気のグリーン購入」, http://www.env.go.jp/council/06earth/y060-54/mat03_2.pdf (2007年7月28日) 17頁参照。

54 同上。

55 『日本経済新聞』2007年6月4日参照。

表Ⅲ-5 東京都気候変動対策方針 5つの方針と主な取組

方針Ⅰ	企業のCO ₂ 削減を強力に推進 ・大規模CO ₂ 排出事業所に対する削減義務と排出量取引制度の導入 ・中小企業の省エネ対策等を「環境CB0」等の導入で推進 ・金融機関に対し、環境投融資の拡大と投資実績の公開を要請
方針Ⅱ	家庭のCO ₂ 削減を本格化 ・家庭からの「白熱球一掃作戦」を展開 ・太陽光発電や高効率給湯器などの普及促進、太陽熱市場の再生
方針Ⅲ	都市づくりでのCO ₂ 削減をルール化 ・世界でもトップクラスの建物省エネ仕様を策定し、都の施設へ全面適用 ・大規模新築建築物等に対する省エネ性能の義務化
方針Ⅳ	自動車交通でのCO ₂ 削減を加速 ・ハイブリッド車などの大量普及をめざす「低燃費車利用ルール」の策定 ・CO ₂ を減らす環境自動車燃料の導入促進プロジェクトの展開 ・「エコドライブ運動」など、自主的取組を支援する仕組みの構築
方針Ⅴ	各部門の取組を支える、都独自の仕組みを構築 ・中小企業、家庭の省エネ努力を促進・支援する制度の構築 ・都独自の「省エネルギー促進税制」の導入を、減免・課税の両面で検討開始

出典：「東京都気候変動対策方針」7-14頁を基に作成。

都行政は、「大規模CO₂排出事業所に対する削減義務化」を取り上げた理由として、現行「地球温暖化対策計画書制度」について、行政指導によっては全ての事業者について、CO₂削減対策の底上げをはかることができたと評価する一方、現在の任意に基づく制度のままでは、事業所の実際の行動を担保しつつ、削減余地のある事業所の対策をさらに引き上げることが難しい点をあげた⁵⁶。また、「総量削減義務化」と「排出量取引制度」の先進事例であるEU域内排出量取引制度（EU-ETS）も、数年間の準備期間を経て実施に至った施策だとして、都行政としても、2002年の計画書制度の開始から5年が経ち、ようやく事業所の排出行動の実態や事業者間の差異が見えてきたとして、今ならば「総量削減」のための適切な遵守基準の設定ができるであろうと述

56 「東京都気候変動対策方針」, <http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/kikouhendouhousin/data/honnbunn-all.pdf> (2007年9月17日) 7頁参照。

べている⁵⁷。

都行政は、このような、「行政指導から義務化へ」の舵切りについての意見を問うべく、学識者、産業界、市民団体、NPOなど32団体を都庁に招き、「ステークホルダー・ミーティング（意見交換会）」を開催した。この意見交換会は一般にも公開されたが、経済団体からは、以下のような、「総量削減義務化」策に対する強い反対意見が数多く寄せられた。

「キャップ・アンド・トレードの導入必然性について論理的な説明がなされていない。キャップ・アンド・トレードの導入は合理的ではなく、企業のCO₂削減の実効性が危ぶまれる」（日本経団連）、「万一、総量規制ということになると店舗面積の拡大、あるいは営業時間の延長ができなくなる。今回の方針が出店規制あるいは営業規制につながらないよう配慮いただきたい。自主的な取り組みについて評価、支援していただきたい」（日本百貨店協会）、「国の対策との整合性を十分確保していただきたい」（不動産協会）、「キャップ・アンド・トレード方式の国内排出量取引については、官から民へという構造改革の流れに逆行するものとして強く反対」（石油連盟）、「（地球温暖化対策）計画書制度は東京都と産業界が熱心に議論し、作った制度と認識している。排出量取引は規制そのもの。官と民の良好な関係が崩れてしまう恐れがある」（東京電力）⁵⁸。

一方、NPOからは、今回の都の政策提案を評価する声が相次いだ。

「今回の都の方針は、（産業界の）皆さんの事業形態を、サービスを主体に環境に配慮したエネルギーにシフトしていく非常によい機会となる」（FoE-Japan）、「都の方針を高く評価している。国は政策づくりで当事者能力が完全になくなっている。都が一步（先を）歩むのは非常に大きな意味がある。また、今回非常にいいのはバックキャクティングの発想に立っているということ。た

57 前掲注40参照。

58 「東京都気候変動対策方針」に関するステークホルダー・ミーティング（意見交換会）議事録、<http://www2.kankyo.metro.tokyo.jp/kikaku/kikouhendouhousin/data/suteho/gijiroku.pdf>（2007年9月17日）17-31頁参照。

だし、昨年、花木先生も私も入ってやっていた2020年に再生可能エネルギー20%、これも大きな柱としてやはり入れるべき」(ISEP)、「一部の経済団体の方々が議論の入り口で断固反対と言っているが、これは不毛。環境税断固反対と言ってもしょうがなく、省エネ促進税制の制度の中身を考え、議論をしていかなければいけない」(「環境・持続可能」研究センター)、「議定書から10年、CO₂の排出総量は増え続けている。特に今後10年については温室効果ガスの削減を軌道に乗せていく大切なとき。「東京作戦」での省エネラベルでは最終的に都の条例、ひいては国の制度にまでいくことができた。今回の5つの方針も、都民や事業者との対話を進めながら、速やかに具体的な制度を構築して導入を実現してほしい」(気候ネットワーク)⁵⁹。

「ステークホルダー・ミーティング」は、今後も数回にわたり開催される予定だが、初回の状況を見る限り、議論の構図は、前回(2003～04年度)と同様、産業界(ただし、ガス会社を除く)とその他に分かれての「自主」対「義務化」の二項対立と化しており、産業界の合意を得ることは容易なことではないように見える。

一方、前回と異なるのは、庁内をあげてのオリンピック開催機運の高まりや、トップダウン型の意思決定が見込まれる「環境都市づくり戦略合同会議」の創設など、当該担当の環境局における施策展開を後押しする体勢が固まりつつある点である⁶⁰。

したがって、環境局としても、今後、「地球温暖化対策基金」や「省エネルギー促進税制」などを充当し、前回具体化できなかった企業の設備更新を促すための補助策(投資回収期間を短くするための措置)を用意の上、産業界との合意形成をはかるものと考えられる。また、都は、2007年8月、中小企業の資金調達を支援するCBO(社債担保証券)の参加要件にCO₂排出削減を取り入れた「環境CBO」を制度化した。都行政としては、こうした新たな金融商品の提供などを通じて、企業の

59 同上、32-44頁参照。

60 前掲注40参照。

対策負担を軽減し、一連の施策展開の実現をはかりたいとしている⁶¹。

IV 考察

本章では、本稿冒頭、第I章で述べた問題関心に照らし、前章で概観した事例研究の知見に考察を加える。まず、以下の第1節では、都の施策展開の先進性がどのような内実をもつものであるのかを、国や他の自治体における政策動向との対比において把握する。

1 都の施策展開に見る先進性

(1) 国法レベルを上回る都の施策

2000年の「環境確保条例」において導入された「地球温暖化対策計画書制度」は、1998年改正の「省エネ法」が新設した対象事業者の裾切り基準を採用し、当該都内事業者に対して、「地球温暖化対策計画書」の提出を義務づけた。具体的には、都は、「省エネ法」上の、年間電力使用量600万kWh以上または熱・燃料使用量1,500kl以上（原油換算）、という基準を採用した。2000年当時、「省エネ法」では、年間電気使用量1,200万kWh以上または熱・燃料使用量3,000kl以上（原油換算）の事業所のうち、電力供給業や製造業など5業種のみと同種計画の提出義務を課していたことからすれば、年間電力使用量600万kWh以上または熱・燃料使用量1,500kl以上（原油換算）のあらゆる業種の事業所を対象としたこの時の都の措置は、独自の義務づけをはかる事実上の規制強化策と見ることができる。

都独自の義務づけとは、当時の「省エネ法」に比べ、「環境確保条例」が、CO₂排出量の削減という政策目的をより直截に勘案し、温室効果ガスの排出抑

61 東京都報道発表資料（2007年8月掲載）、<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2007/08/20h8v400.htm>（2007年8月31日）参照。

制のための措置と目標の提示を事業者に求めるとした点にある。都は、その後、2005年の条例改正に至るまでの「地球温暖化対策計画書制度」の運用成果を念頭に、対象事業者の自主対策によるCO₂排出削減率は約2%に止まるとしたが、このような試算が可能となるのも、都の制度が、CO₂排出削減に係わる個々の事業所の取り組み状況を開示するよう義務づけたからである。

また、都は、2000年の時点で、計画書や報告書の公表を事業者自身で行うよう義務づけるとともに、提出義務を怠る事業者に対しては、勧告の上その氏名を公表するとの制裁措置を用意して、本施策の実効性を担保しようとした。いずれも、当時の「省エネ法」にない規定であり、ここからは、国よりも厳格な対策を実施するという都の意向を看取することができる。

以上のような、都における施策展開を受け、国は、2002年の「省エネ法」改正に至る。そこでは、都の「地球温暖化対策計画書制度」を後追いし、年間電気使用量1,200万kWh以上または熱・燃料使用量3,000kl以上（原油換算）のあらゆる業種の事業所に対して、計画などの提出を義務づけるとして、業種制限の撤廃が行われた。さらに、国は、京都議定書発効（2005年2月）を受けた2005年6月の「温対法」改正により、「温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度」を創設し、温室効果ガスを一定量以上排出する「特定排出者」に対して、CO₂排出量などの報告を義務づけた。国は、この時点において、温暖化対策により特化した情報開示を事業者に求めたことになるが、上記で見たように、都はこれを、2000年の「地球温暖化対策計画書制度」導入の際に既に実現していたことになる。

なお、この時の改正「温対法」は、「特定排出者」の裾切り基準を、電気・熱・燃料を合わせての年間使用量1,500kl以上（原油換算）として義務づけの対象範囲を拡大し、同年8月改正の「省エネ法」においても、これと同一の基準が採用された。これを受け、都は、翌2006年の4月、「環境確保条例」施行規則の改正により、「温対法」及び「省エネ法」の新基準を採用し、裾下げによる対象事業者の範囲拡大をはかった。したがって、現在は、電気・熱・燃料を合

わせての年間使用量が1,500kl以上（原油換算）の事業者は、全て、CO₂排出量などに関する情報を政府に提供する義務を負うこととなった。

ただし、都の「地球温暖化対策計画書制度」と異なり、国の「温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度」には、事業者から提供された情報を基に指導や助言を行うことや、事業者の削減パフォーマンスを評価する基準を設定することまでは盛り込まれていない。また、「温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度」では、計画などに記載の企業情報につき、その集計結果を公表するのみであるが、「地球温暖化対策計画書制度」では、事業者自身による計画書などの公表に加え、都のホームページ上で個々の企業情報を公表する。これは、事業者の削減パフォーマンスに関する情報が外部の目に曝され、その優劣が消費者に認知される仕組みを設けることで、対策内容を改善するインセンティブを与えようとする都独自の措置である。

以上からは、都は、国法の下で対象事業者の範囲確定に使われる裾切り基準を採用の上、CO₂排出削減に関連する企業情報を得るとの政策的見地から、事業者に課す義務や負担の上乗せをはかってきたことが理解できる。ここでの負担の上乗せには、2005年の条例改正を契機とした、行政指導を通じての対策改善策の実施要請が含まれるが、都行政は、指導を介して事業者と意見交換する中で得た情報や理解が前提となり、「総量削減義務化」策の中核をなす遵守基準の設定が可能となったとしている⁶²。したがって、ここからは、都独自の施策展開が、その後の規制強化策にとって不可欠の役割を果たしたことがわかる。

なお、このような、国法上の基準を採用し・独自施策で企業情報を収集・その後企業情報に基づき対策を強化、という施策展開は、2007年の「グリーン電気購入制度」に至る政策過程にも見られる。2004年の「電力のグリーン購入マニュアル」は、都有施設での電力契約に際しての入札条件として0.602 kg/kWh以下の達成を努力義務としたが、これは、2003年7月に環境省が定め

62 前掲注5参照。

たガイドラインの「その他事業者からの購入0.602kg-CO₂/kWh」⁶³を採用したものである。その後、都は、2005年の条例改正において「エネルギー環境計画書制度」を創設し、都内に電力供給する全ての電気事業者からCO₂排出係数の報告を求めることとした。その上で、都は、本制度の下で得た個々の企業情報を前提に、当該電気事業者の平均排出係数(0.374 kg/kWh)を算出し、入札資格に係わる基準(0.392 kg/kWh)を新設の上、これにより裾切りを行うとする制度強化を2007年にはかったのである。

(2) 国及び他の自治体の後追いによる模倣

以上のような、都独自の強化策に見る先進性は、今日、国や他の自治体の後追いによる模倣という政策的動態によっても裏付けることができる。

まず、先に指摘したように、「地球温暖化対策計画書制度」と類似の「温室効果ガス排出量の算定・報告・公表制度」が、2005年改正の「温対法」の下で創設されたことに加え、近年では、他の自治体においても、同種の計画書制度の導入が広く検討されている⁶⁴。たとえば、2006年4月現在、都の「地球温暖化対策計画書制度」に類する施策を導入した、あるいは、導入する予定のある自治体は、埼玉県、三重県、岩手県、横浜市、名古屋市、兵庫県、京都府、長野県、大阪府など、全国で24ヶ所(都道府県18ヶ所、政令指定都市6ヶ所)あるが、そのほとんど全ての自治体で都の制度が模倣の対象とされている⁶⁵。

63 環境省「事業者からの温室効果ガス排出量算定方法ガイドライン(試案ver1.6)」、http://www.env.go.jp/earth/ondanka/santeiho/guide/pdf/6/mat_01.pdf (2007年9月17日) 32頁参照。

64 こうした国及び他の自治体による都の施策の模倣は、「建築物環境計画書制度」や「省エネラベル」についても見られる。

65 資源エネルギー庁「地方公共団体における省エネルギー関連施策の実態調査報告書概要」、<http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/ondanka/pdf/060608shiryol-14.pdf> (2007年7月23日) 参照。ただし、人的資源や専門的知識に乏しい自治体にとって、都の「地球温暖化対策計画書制度」を完全に模倣するのは容易なことではない。都のように、個別企業への指導、進捗の定期的な管理、必要に応じた計画の見直し、といった対応まで実施するのは、兵庫県や愛知県など、ごく少数の自治体に限られている。

さらに、最近では、国（環境省）は、CO₂排出削減の義務化をはかるため、「温対法」の改正論議を来年（2008年）度以降開始するとの報道が見られる⁶⁶。削減義務の法制化は、対策推進派の環境NPOや環境省を中心にその必要性が指摘されながらも、未だ公式の政策アジェンダにのぼることのなかった施策である。

また、上記と同様の政策的動態は、都の「グリーン電気購入制度」についても見ることができる。

国レベルでは、2007年5月成立の「国等における温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進に関する法律」（以下、「環境配慮契約法」）において、国及び独立行政法人は、CO₂などの環境負荷を評価した上で、契約の相手方を決定すべきとされ、使用電力の競争入札における事業者選定に関しては、都が同年3月に導入した「裾切り方式」の採用が予定されている（附則第4条）。一方、地方レベルにおいては、前章第3節で見たように、都は、NPOのISEPとの協働により、本制度の普及をはかる「グリーンエネルギー購入フォーラム」を発足させており、2007年6月現在、岩手県、福島県、越谷市、中野区、神奈川県、川崎市、横浜市、長野県、香川県、北九州市といった自治体が、同制度の導入を検討しつつある⁶⁷。

なお、「環境配慮契約法」には、地方自治体及び地方独立行政法人において「温室効果ガス等の排出の削減に配慮した契約の推進」につとめるべき旨の規定（第11条）が盛り込まれた。努力義務ではあるが、本規定を受け、今後より多くの自治体が、当該契約をめぐるルールをいち早く具体化した都の「グリーン電気購入制度」の模倣を試みることになるう。

66 『日本経済新聞』2007年6月23日参照。なお、左記報道内容に依れば、環境省による削減義務化策は、「原単位」を指標とした遵守基準を設定し、対象事業者の範囲も業務部門に限られるなど、「総量」を指標とし、産業部門にも規制を課すとする都の削減義務化策には及ばないものとなる可能性がある。

67 参加団体には、これらの自治体の他に、有限責任中間法人イクレイ日本、グリーン購入ネットワークなどが含まれる。

2 都の施策展開を可能にした要因

前節の考察からは、都は、温暖化対策に係わる国レベルの施策を参考にしながらも、常にその一歩先を行く強化策の導入につとめてきたことが理解できる。この意味において、都の施策展開は、「革新的 (innovative)」というよりも、むしろ「先進的 (progressive)」と評価されるべきものといえよう。

では、次に、都は、なぜ、どのようにして、そのような先進的な施策展開を可能ならしめたのだろうか。本節では、この点を探求すべく、前章で用いた3つの時期区分に応じて、一連の政策過程に考察を加えることとする。

(1) 野心的構想と「ディーゼル・モデル」の踏襲

2000年の「環境確保条例」の制定当時、温暖化対策をめぐる都の基本的な政策方針は、国法上の施策を参考にしながらも、それをより厳格な措置として実施することにあつた。これには、ディーゼル車対策において国に先駆けた規制導入を果たしたという成功体験が強く影響している。

都行政が企図した「ディーゼル・モデル」踏襲とは、国の政策対応が不十分だとして、それを上回る対策を都が率先して導入し、懸案となっている問題の解決をはかるとするものである。より具体的には、国法を上回る規制を条例化することで、民間サイドにイノベーションのためのインセンティブが付与され、従来は困難と見られていた遵守活動が実現可能なものとなり、当該活動を都が支援することで政策課題への対処をはかるとの施策展開が描かれた。

事実、都のディーゼル車対策は、地方政府たる自治体では、わが国の基幹産業ともいえる自動車関連業に法規制を布くことは困難であるとの通念的理解を覆し、かつ、企業などとの連携の上、それまでは存在が認められていなかったPM除去装置の開発をも現実のものとした。そして、都の施策展開を国が後追いつたとの認識から、国が当該政策を遂行する際の難形は、もはや都によって

提示されるべきだとの意識を生み出した⁶⁸。

「ディーゼル・モデル」の基底に見る、このような、いわば一点突破的な発想を是とする政策選好は、ある部分、国への批判を強め「東京から日本を変える」として就任した石原知事の政治姿勢が投射したものである。がしかし、現実の施策展開を可能にした要因は、無論これだけに限られない。たとえば、国の当該官庁を上回る都行政のスタッフ数や、潤沢な関連予算の割り当て、及び、それを可能にする充分な税財源が、都の政策遂行上の能力を根底で支えている。また、都道府県中、唯一の普通交付税不交付団体という都の地位は、中央省庁の政策的な意向を慮る必要性を減じ、当該担当職員の業務姿勢に、自治体として国の方針に沿うべきとの受動的態度を垣間見ることはない。

加えて、従来は事業活動をめぐる許認可権限が中央に集中しており、都行政と企業・業界団体との接点が、商店街対策や中小企業融資などに限られていたことが、産業界とのしがらみの発生を防ぎ、中央省庁であれば二の足を踏むような政策的アイデアを実践に移しやすいといった利点もある⁶⁹。さらには、商業活動の中核を担い、最も——そして、国内唯一ともいえる——豊かな市場（affluent market）を提供する東京という地においては、そこで事業を営む企業が、他の道府県に活動拠点を移転することで都の規制策が課す負担を回避するといった、いわゆる「足による投票」⁷⁰を懸念して政策の遂行に妥協をはかる必要性が事実上ない。

以上で見た、東京だけが享受可能ともいえる政策環境の下、2002年、都行政は、国ができないでいる規制策の導入を企図して、「ディーゼル車NO作戦」ならぬ「東京作戦」を敢行しようとした。「東京作戦」では、「ディーゼル車

68 2004年の新年挨拶の中で、石原知事は、「東京都は前衛でいこう。ディーゼルのように新しいモデル、フォーマットをつくるというのが前衛なんだ。東京は、日本のために徹底した前衛になろう」と述べている。【都政新報】2004年1月6日参照。

69 東京都環境局職員へのヒアリング、2002年11月12日実施。

70 See, Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, 1956, pp. 416-424.

NO作戦」同様、一般市民からの支援・賛同の声や企業などが持つ専門的知識を得るための仕組みとして、インターネット討論会やオフライン討論会が設けられた。そして、都行政は、これら媒体やインフォーマルな意見交換会などを通じて獲得した知見や理解と、既に実施していた「地球温暖化対策計画書制度」の運用成果から知り得た事業者の削減対策の実態とを合わせ見ることにより、規制策の具体的措置として「総量削減義務化」が必要になるとの理解に至ったのである。

(2) 合意形成の不可能性

しかしながら、前章第2節で見たように、都が企図した規制策はついに実現するに至らなかった。ここでは、その理由として以下の2点を指摘することができる。

まず、都は、規制対象となる企業・業界と合意をはかる手段を持ち合わせていなかった。ディーゼル車対策は、予算化措置——つまりは、トラック業界に対する手厚い補助金——を伴っての規制策の実現であったが、温暖化対策の場合、担当部長が「企業のCO₂削減目標（達成に向けた取り組み）に、補助金で対応するのは自治体には限界がある。排出権取引など制度・仕組みづくりを通じて企業をバックアップしていく」⁷¹としているように、事業者の遵守負担を軽減するための施策を具体化することができなかった。ディーゼル車対策においては、合意を探る対象がトラックや燃料関連の業界として限定されており、かつ、被規制主体に求められる遵守策が個々のDPF装置の装着ということから、補助金の具体的な算定が可能であった。これに比して、「総量削減義務化」の場合は、対象となる業種は多岐にわたり、数多の企業・業界から合意を取り付ける必要があることに加え、業種や企業規模の相違に応じて遵守策は多様化するため、どの程度の費用負担が生じるのかを事前に算定することが困難であった⁷²。

次に、庁内で担当課に対する反対機運が高まりつつあった点を指摘すること

71 前掲注22, 24頁参照。

72 前掲注4参照。

ができる。当時、庁内上層部には、総論賛成・各論反対の立場から、「総量削減義務化」という個別施策に難色を示す幹部の存在があった。導入実現に不可欠となるこれら幹部の翻意には、知事である石原自身の指示が必要であったが、温暖化問題は、都民の健康被害といった早急の救済を要する案件を伴わず、ディーゼル車対策の「すす入りペットボトル」のような説得材料に欠け、規制導入への一般都民からの支援・賛同も期待するほど大きなものとはならなかった⁷³。これに加え、「ディーゼル車NO作戦」や「東京作戦」を指揮し、庁内上層部に影響力のある担当課長が異動したこともあり、「庁内の政策の窓は、東京作戦の宣言をピークにますます閉じてゆく」⁷⁴（つまり、政策が実現に至る契機が次第に失われていく）機運にあった。

以上で見たように、対外・対内の双方の合意形成が不可能となり、都行政は削減義務の条例化を断念した。ここでは、「公害」問題と「温暖化」問題という政策課題の相違が、「ディーゼル・モデル」の踏襲を阻んだといえよう。

しかしながら、この時、都行政は、規制策の導入を見送るのと引き換えに、「地球温暖化対策計画書制度」の運用体制を強化し、行政指導の手法を用いて、個々の事業者のエネルギー消費活動及びCO₂削減対策の実態をより詳細に把握することとした。元来、事業者は、エネルギー使用に関する情報提供を拒む傾向にあるが⁷⁵、その不透明さ故に批判を受けかねない行政指導という手法を

73 前掲注12参照。

74 同上。「政策の窓（policy window）」については以下を参照。Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed., New York: HarperCollins College Publishers, 1995.

75 2004年8月から2005年3月にかけて、「省エネ法」の下で国に提出される事業所の定期報告書に記載のエネルギー消費情報が、各経済産業局により一部非公開とされたことを受け、処分取消と開示義務づけを求める行政訴訟を提起したNPO法人気候ネットワークは、「製造コストに占める燃料コストの割合が比較的高い業種でも、ほぼ全事業所について開示された業種がある一方で、その割合が低くてもほぼ全事業所が非開示とされた業種もある。・・・（中略）・・・各経済産業局の開示・非開示の判断は、事業者あるいは業界の意思によるものといわざるをえない」としている。<http://www.jca.apc.org/kikonet/iken/kokunai/2005-8-17.htm>（2007年8月4日）参照。

用いて、敢えてこの点に立ち入ろうとした都行政と、それに協力する姿勢を見せた企業・業界との間には、何らかの協調関係が成立する可能性があった。なぜならば、産業界としては、法的規制の導入を回避するために、自主対策による排出削減改善の可能性を都行政と協働で探るとの見方を有していたからである⁷⁶。しかしながら、一方の都行政とすれば、「ディーゼル・モデル」の踏襲により当初期待した成果は得られなかったが、そのことをもって、削減義務化や取引市場が必要だとの理解まで捨て去ったわけではなかった⁷⁷。「ディーゼル・モデル」の過不足に思いをきたし、将来の施策実現に不可欠となる企業情報の収集につとめるとの意図があったのであれば、この時の都の計画書制度の強化策には、ある種の戦術性すら見出すことが可能となろう。

(3)「総量削減義務化」の再提案に至る変化

その後、2006年3月の「再生可能エネルギー戦略」の策定を契機に、都の施策展開は再び活性化を遂げる。

本「戦略」の特徴は、バックカスティングという新たなアイデアを採用し、2020年までに東京の再生可能エネルギー割合を20%にするという、極めて高い数値目標が設定された点にある。その実現には、庁内上層部や他の関係部課との相互調整が不可欠となる「やっかいな政策」であり、本戦略を策定した職員が、「2年前に（戦略の策定を）上に掛け合ったとき一度断られている」⁷⁸と述べているように、2003から04年度にかけての条例改正論議の頃には見ることもなかった展開である。

では、都行政の態度変化は、何に由来しているのだろうか。まずは、温暖化をめぐる科学的知見の蓄積や2005年2月の京都議定書の発効により、CO₂削減がより喫緊の課題となったことがあげられる。しかし、こうした世論動向を

76 前掲注58参照。また、たとえば、本論162頁記載の東京電力の発言内容を参照。

77 前掲注4参照。

78 前掲注11参照。

背景として、都庁トップ（知事及びその周辺）の認識に変化をもたらした要因として、人事異動などの組織・機構上の作用が影響した点があげられる。事実、先の職員も、「東京作戦の頃の上司が再び局に担当部長として戻ってきて、庁内の縦への動き（上層部への影響力の行使）が活発になり、積極的に動けるようになった」⁷⁹と述べている。また、「ディーゼル車NO作戦」において、トラック業界からの合意取り付けに主要な役割を果たした職員の復帰もあり、当該部課の志気がこれまでになく高まっているとの指摘も見られた。

したがって、このような、庁内人事を契機とした組織内情勢の変化が奏効したことが、その後のオリンピック招致活動を念頭にした知事・都庁幹部のリーダーシップを裏支えすることにより、先に見た目標設定の強化が結実したと見ることができる。

また、この時期に相前後して看取される変化としては、都の政策上のスタンスが、エネルギーの需要家・消費者としての立場を強調するようになった点があげられる。たとえば、2005年1月の「都における今後の地球温暖化対策」では、単に事業主体（供給者・発電者）として再生可能エネルギーの普及啓発をはかるだけでなく、需要家・消費者としての立場から供給事業者へアプローチするという、新たな手法が提示された。これを受け、都行政は、「グリーン電気購入制度」の改訂（2007年）に至るが、そこでは、電力の需要家の立場から、「CO₂削減証書」市場の活用を通じた再生可能エネルギーの普及促進が企図されている。

ただし、本研究では、このような変化の模様を十分に捕捉することができなかった。筆者らの推測としては、審議会などのフォーマルな政策過程で論議された形跡がないことから、ISEPをはじめとする環境NPOや一部企業とのインフォーマルな相互作用が深化する中で、課題解決に資する専門的知識やアイデアがもたらされ、それらが都行政の意思決定に反映した結果だと思われる。

79 同上。

つまり、この時期の政策過程においては、庁内アクターによる「縦」の展開と庁外アクターとの「横」の連携とが、同時並行的に動員されたことが、2006年以降の野心的な目標設定とそれを実現するための施策強化策の必要性を、改めて都行政に認識させたことを示唆している。

そして、都は、「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」に至り、2007年6月、「東京都気候変動対策方針」を打ち出す中で、「総量削減義務化」及び「排出権取引制度」の導入を目指すとした。ここでは、先述した、庁内人事を契機とした当該部課の志気の向上と、2005年以降の「地球温暖化対策計画書制度」の運用成果から得た、行政指導による削減誘導を行ったとしても、得られる改善効果には依然限界があるとの理解とが相まって、一度は未完に終わった「東京作戦」が再度政策アジェンダにのせられたと見ることができる。

3 今後の施策展開に向けた課題・問題点

本節では、以上の前2節における議論を踏まえつつ、今後の都の施策展開にとって課題や問題となり得る点に考察を加える。

2004年の「総量削減義務化」の断念の理由として、都職員は、「産業界による反対に屈したというよりは、行政指導するのがベストという都の主体的な判断があった。なぜならば、その当時、条例で一律に削減基準を設定しようとしたら、その基準は低きについてしまい、削減余地の高い企業にインセンティブを与えられなくなってしまうから」⁸⁰とした。

したがって、今後、再度の削減義務化をはかる際には、上記の点を克服しつつも、当該基準の遵守負担が事業者にとって過度に大きなものにならないようにする必要がある。しかし、これらは本質的にトレード・オフの関係に立つものといえる。であれば、各種の遵守負担軽減策を別途用意することにより、削減義務化に反対する企業・業界と合意形成をはかることが不可避となる。こ

80 前掲注40参照。

の点の詳細は未だ不明だが、都としては、「省エネルギー促進税制」や「環境CBO」などの活用を通じて、削減義務の遵守や取引市場の利用に要する費用負担が受認可能なレベルになることを、対象事業者に理解させることが求められよう。

加えて、産業界との合意形成上、より重要な課題としては、業種や企業規模、及び、オフィス・ビルなどの竣工時期や業務形態に違いがある中で、公正・公平さを担保した遵守基準の設定を如何にして行うのか、という点があげられる。さらに、違反事業者への制裁措置のあり方や法的規制の施行開始時期なども、事業者の費用負担の大小を左右する点として論議の対象になり得る。したがって、今後は、上記の諸点を勘案した上で、なお、CO₂の削減効果において真に実効性のある遵守基準の設定が可能となるのか——施策の成否を分かつ点として——問われることとなろう。

なお、都は、2005年の「地球温暖化対策計画書制度」の改訂・強化にあたり、その対象から電力供給事業を除外した。そのため、今般の「総量削減義務化」の対象者に電気事業者（発電部門）は含まれていない。この点に関する説明は、東京という地域の特殊性、つまりは、電力需要家のエネルギー消費活動に起因するCO₂排出量が圧倒的に多く、しかもこれが増加傾向にあることに求められており、担当職員は、「需要家の低エネルギー化の努力を促すのが基本方針」であり、「エネルギー需要サイドへの対策強化により、CO₂削減という政策目標が実現できるのであれば、あえて供給サイドに規制を課す必要はない」⁸¹としている。

しかしながら、今後、「総量削減義務化」を導入する過程において、規制対象となる製造業者などから、なぜ電気事業者が当該義務の対象外なのかとの指摘を受けるおそれはないのだろうか。さらに、同じエネルギー供給サイドにある、他のエネルギー転換部門に属す事業者が規制対象となることから、削減

81 同上。

義務化の対象範囲をめぐる公平性の観点から、都は説明責任を負っているのではないか。

一方、都が、同じく2005年に創設した「エネルギー環境計画書制度」において、都内に電力供給する全ての電気事業者を対象に含めたのは、エネルギー供給サイドを対象とした何らかの施策が必要になるとの理解からである⁸²。この点、2007年に改訂された「グリーン電気購入制度」が、現時点におけるエネルギー供給サイドへの対応策となっている。そこで、以下では、本制度に纏わる課題や問題点を指摘する。

まず、本制度は、改訂前のそれに比べ、電気事業者に対する再生可能エネルギー利用のインセンティブ効果に劣る。2004年10月に設けられた当初の制度では、任意ではあるが、競争入札により選定した電気事業者に5%以上の再生可能エネルギー利用に取り組むよう求めるものであった。

しかし、今回の改訂により、別々の事業者から電力と環境価値を調達することができるとしたために（上記の図III-1を参照）、電力を供給する電気事業者（事業者A）に対して、必ずしも再生可能エネルギー利用を促す仕組みではなくなった（ただし、入札参加資格を得るための「環境配慮調整」は除く）。同時に、改訂前制度と異なり、使用電力の5%に相当する環境価値の調達には、都税が充てられることになるが、電気事業者の環境性の向上を通じて、都内電力のグリーン化をはかるとした制度趣旨に鑑みた場合、都税で環境価値を調達することの合理性を如何に理解すべきかが、今ひとつ判然としない。

都行政としては、環境価値の販売事業者（事業者B）には、たとえば、東京電力の子会社である日本自然エネルギー（株）などがあり、環境価値の取引市場が活性化することを通じて、間接的に、電気事業者の再生可能エネルギー利用が高まるとするが⁸³、環境価値となる再生可能エネルギーを卸しているのは、

82 東京都議会政党関係者へのヒアリング、2007年8月10日実施。

83 前掲注40参照。

むしろ、商社などの民間企業や自治体が主であり⁸⁴、都内に電気を供給する電気事業者の再生可能エネルギー利用を促すのかどうかは、実のところ定かではない⁸⁵。

このように見ると、以上の本節の考察からは、「東京都気候変動対策方針」における今般の都の施策は、電力供給事業をめぐるエネルギー使用削減・使用代替のいずれの施策とも、依然十全な状態にないとの理解を得ることが可能となる。果たして、「国ができないことをやる」としながらも、都が導入を試みる一連の施策が、わが国——そして、都内——最大規模のCO₂排出源である電気事業者への対応策を欠くものであることを、都行政が謳う「エネルギーの需要家としての都」という観点から整合化し得るのか、疑問なしとしない。無論、ここで改めて確認するまでもなく、需要家への安定供給を義務づけられた電力供給事業への削減要請——ましてや、その義務化——は、本質的に大きな困難を伴わざるを得ない政策遂行ではある。しかしながら、今後、都は、たとえば、「エネルギー環境計画諸制度」を改訂・強化するなどして、まさにこの難題への対処をはかるよう求められることになるう。

V おわりに代えて——考察成果に見る政策的含意

本稿の最後にあたり、本研究の考察成果から得られる政策的な含意について論究したい。

まず、本稿の考察からは、2000年以降の都の一貫した政策選好が、CO₂排出「総量」を指標とした削減義務と排出権取引を可能にする市場メカニズムとを

84 日本自然エネルギー㈱「発電設備の紹介」, <http://www.natural-e.co.jp/what/about3.html> (2007年8月15日) 参照。

85 したがって、改訂前に意図していたような電気事業者の「グリーン化」を促す仕組みを再考することや、国の「RPS制度」の上乗せ、あるいは、電気事業者に一定価格での再生可能エネルギー買取りを義務づける「固定価格買取制度」などの検討が求められよう。

組み合わせた施策——つまりは、「キャップ・アンド・トレード」——の制度化にあった、との理解を得ることができる。

これに対して、国レベルでは、今日に至るまで、京都議定書目標達成計画（要閣議決定）において公式に認知された「自主行動計画」の下、主に「原単位」の改善を目標とする業界別の自主削減策に依った政策対応がとられ⁸⁶、本方針を是とする産業界と経済産業省（以下、経産省）を中心に、総量削減義務の法制化には不要論が呈されてきた。とりわけ、「自主行動計画」において、多くの業界が「原単位」目標を採用・維持してきたのは、「総量」削減を義務化することで実現可能となる「キャップ・アンド・トレード」が、営業活動の自由をうばい、ひいては、企業の国際競争力を削ぐとの見方からである。そして、このような規制策の代替案として、産業界と経産省は、「自主行動計画」の改善を政府・日本経団連が呼びかけ、企業・業界団体がこれに率先して協調することで、さらなる削減策の推進が可能だとしてきたのである。

しかしながら、その一方で、環境省や環境NPOを中心に、業界毎の自主対策に委ねていては、国内CO₂排出量の純減は果たせないとする指摘もまた多い⁸⁷。今回の都の「総量削減義務化」と「排出権取引制度」の再提案は、都内事業者による自主対策はおろか、それを行政が指導・誘導したとしても、必要十分な削減効果は得られないとの理解に立脚しており、このような自主対策懐疑論を現実の政策過程をもって裏付けることになる。このため、現在の都行政の方針通り、2008年度中の条例化が実現し、施策の実効性が立証されることになれば、日本経団連内部の意見形成や国レベルの政策遂行のあり方に、格好のアンチテーゼが示されることになる。つまり、このことは、今後の都の施策

86 「自主行動計画」では、2006年度フォローアップ調査に参加の35業種中、20業種がCO₂排出原単位あるいはエネルギー消費原単位を採用している。（社）日本経済団体連合会「温暖化対策環境自主行動計画2006年度フォローアップ結果概要版<2005年度実績>」, <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/089/honbun.pdf>（2007年8月30日）参照。

87 財務省第5回「環境問題と経済・財政の対応に関する研究会」議事要旨, http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk075/zk075_05.htm（2007年9月5日）などを参照。

展開が、わが国のエネルギー・ガバナンスの分権化にとって画期となり得ることを示唆しているのである。

そして、本稿では、都の削減義務化に追随するかのごとき政策動向が、既に環境省において顕在化しつつある点を見たが、最近では、経済界の中からも、総量削減策を支持する声が出始めているとの指摘もある⁸⁸。したがって、以上からは、わが国全体の温暖化政策のあり方を左右するという観点からも、今般打ち出された一連の施策の実現に向け、都と産業界が如何に合意形成をはかるのかが、極めて重要な意味合いを持つとの含意を得ることができる。本稿では、第IV章3節の考察において、当該合意形成の要となる論点は何であるのかを指摘した——これらの点をめぐり、今後如何なる展開が見られるのか、その実際の政策過程に着目しつつ、引き続き本研究課題に従事する所存である。

謝辞：本研究の趣旨にご理解をいただき、快くヒアリング調査にご協力くださった全ての皆様に、心からの謝意を表します。

88 『朝日新聞』2007年7月26日参照。総量削減策を支持する経済同友会についての報道として。

参考文献

・本文及び脚注に記載したもの以外で参考にした文献などとして

青木一益・元木悠子「先進自治体における地球温暖化対策の動向とその特徴——分権型エネルギー・ガバナンスの可能性に向けて」『都市問題』第98巻第13号、2007年、92-101頁。

飯田哲也『北欧のエネルギーデモクラシー』新評社、2000年。

伊藤修一郎『自治体発の政策革新——景観条例から景観法へ』木鐸社、2006年。

宇田俊「都政における環境政策の『成功』と現実」小宮昌平・岩見良太郎・武居秀樹（編）、東京問題研究会（著）『石原都政の検証——世界都市・マネーゲーム・大東京主義』青木書店、2007年、175-199頁。

大塚直『地球温暖化をめぐる法政策』昭和堂、2004年。

大山耕輔『エネルギー・ガバナンスの行政学』慶應義塾大学出版会、2002年。

河野勝（編）『制度からガバナンスへ——社会科学における知の交差』東京大学出版会、2006年。

佐々木信夫『東京都政——明日への検証』岩波書店、2003年。

澤昭裕・菊川人吾（編著）『地球温暖化問題の再検証——ポスト京都議定書の交渉にどう臨むか』東洋経済新報社、2004年。

鈴木達治郎・城山英明・松本三和夫（共編著）『エネルギー技術の社会意思決定』日本評論社、2007年。

田中充「自治体エネルギー政策を考える枠組み」自治労自治研中央推進委員会・自然エネルギー作業委員会『エネルギー自治の実現をめざして』自治労本部・政治政策局、2005年、10-14頁。

提出年月日：2007年9月18日

追記：萩野聡先生のご逝去を悼み、謹んで哀悼の意を表す次第です。先生には、学究面そして生活面にわたり、常にあたたかいお気遣いをいただきました。ご厚恩に深謝しつつ、故人のご冥福を心からお祈りいたします。